

Tillträdesförbud till butik

Tillsynsrapport 2024:1
Utvecklingscentrum
April 2024



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	4
2	Bakgrunden till den tematiska tillsynen	6
2.1	Tidigare statistiska uttag.....	6
2.2	Behovet av tematisk tillsyn.....	6
2.3	Inriktningen av tillsynen.....	6
3	Genomförandet av den tematiska tillsynen	8
3.1	Genomförande.....	8
3.2	Uteblivna polisanmälningar	8
4	Rättslig reglering	9
4.1	Lagstiftning.....	9
4.2	Förarbeten	10
4.2.1	Närmare om 1 § – definition m.m.	10
4.2.2	Närmare om 2 § – förutsättningar m.m.	10
4.2.3	Närmare om 10 § – förfarandet hos åklagaren	12
4.2.4	Närmare om 13 § – domstolsprövning.....	12
5	Beslutsstöd.....	13
6	Granskning av antalet och andelen beslut om tillträdesförbud m.m.	14
6.1	Perioden den 1 mars 2021 – den 31 augusti 2023.....	14
6.2	På årsbasis.....	15
6.3	Kvartalsvis	15
6.4	Regional fördelning.....	18
6.4.1	Hela den granskade perioden.....	18
6.4.2	De tre avslutande granskningsmånaderna.....	19
7	Granskning av beslutsmotiveringar	21
7.1	Perioden den 1 april 2023 – den 30 juni 2023	21
8	Rättens prövning.....	25
8.1	Rättens prövning.....	25
8.1.1	Ärende 1 – avslag.....	25
8.1.2	Ärende 2 – avslag.....	26
8.1.3	Ärende 3 – avslag.....	27
8.1.4	Ärende 4 – bifall	28
9	Slutsatser	30
9.1	Beslutas det om tillträdesförbud i tillräcklig omfattning?	30
9.2	Är motiveringarna tillräckliga?	30
9.3	Finns det regionala skillnader?	31

10	Beslut	32
----	--------------	----

1 Sammanfattning

En person kan förbjudas att få tillträde till en butik om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Detta framgår av lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek som trädde i kraft den 1 mars 2021. Det är åklagare som beslutar i ärenden om tillträdesförbud. Besluten kan överklagas till domstol.

Den här rapporten är resultatet av en tematisk tillsyn där Utvecklingscentrum har tittat på handläggningen av ärenden om tillträdesförbud till butiker. En statistisk inventering omfattar perioden den 1 mars 2021 – den 31 augusti 2023. En mer ingående granskning har gjorts av de beslut som har fattats under april, maj och juni 2023. De två huvudsakliga frågeställningarna är om förbud har meddelats i den utsträckning som lagstiftningen ger utrymme för och om meddelade avslagsbeslut har motiverats på ett tillfredsställande sätt. Granskningen har även tagit sikte på om det finns några anmärkningsvärda skillnader i bifallsfrekvens mellan landets fyra åklagarområden.

Sammanfattningsvis kan följande sägas.

Under den två och ett halvt år långa perioden fattade åklagare beslut i drygt 1 200 fall. Av dessa beslutade åklagaren i 41 procent av fallen om tillträdesförbud (43 procent exkl. avskrivningsbesluten), alltså i knappt hälften av fallen. Sett över tid har andelen beviljade förbud successivt ökat. Medan bifallsandelen under 2021 var 30 procent (32 exkl. avskrivningsbesluten) har den under 2022 resp. 2023 legat på 47 resp. 48 procent (50 resp. 51 exkl. avskrivningsbesluten).

För att en person ska få tillträdesförbud krävs det att ett antal stränga krav i såväl lagen som dess förarbeten är uppfyllda. Mot denna bakgrund framstår den senast redovisade andelen beviljade förbud i förhållande till det totala antalet beslut som rimlig.

Det har vid granskningen och analysen inte konstaterats några anmärkningsvärda skillnader mellan landets fyra åklagarområden.

Under april, maj och juni 2023 fattades 133 beslut, varav 53 var avslagsbeslut. Samtliga avslagsbeslut har motiverats. 40 procent av avslagsbesluten är kortfattat motiverade. Dessa beslut har motiverats med den standardmotivering som beslutsrutinen i ärendehanteringssystemet Cåbra tillhandahåller. Övriga 60 procent av besluten, det vill säga en majoritet av avslagsbesluten, är närmare motiverade utifrån omständigheterna i respektive ärende.

Under perioden april, maj och juni 2023 överklagade handlare fyra av de 53 avslagsbesluten. Domstolarna har fastställt tre av avslagsbesluten och ändrat ett.

Med anledning av de redovisade iakttagelserna kommer Utvecklingscentrum att ta fram förslag till utförligare motiveringar till avslagsbesluten. Inom ramen för planeringen av verksamhetsåret 2025 ska det övervägas om det finns skäl att hålla ett erfarenhetsseminarium för åklagare som handlägger ärenden om tillträdesförbud till bl.a. butiker.

2 Bakgrunden till den tematiska tillsynen

2.1 Tidigare statistiska uttag

Under hösten 2022 inventerade Utvecklingscentrum beslutsutfallet i ärenden om tillträdesförbud till butiker under tiden den 1 mars 2021 – den 31 oktober 2022. Det kunde konstateras att ansökningarna bifallits i omkring en dryg tredjedel av fallen. De statistiska uppgifterna lämnade dock frågorna huruvida beslut om tillträdesförbud har meddelats i tillräcklig omfattning, om besluten motiverats på ett tillfredsställande sätt och om det fanns några anmärkningsvärda regionala skillnader obesvarade.

2.2 Behovet av tematisk tillsyn

Statistiken över den då relativt låga bifallsfrekvensen har gett anledning att utvärdera om åklagarna tillämpar lagen när det gäller tillträdesförbud till butik på det sätt som lagstiftaren har avsett. Den kritik som framförts från såväl branschföreträdare som enskilda handlare om att åklagarna inte beslutar om tillträdesförbud i den omfattning som lagstiftningen ger utrymme för har härvid beaktats.

Kritik har också riktats mot att åklagarnas beslutsmotiveringar saknar transparens och att endast den standardiserade motiveringen ”det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud” har använts i stor omfattning. Det har därför funnits anledning att närmare granska också hur åklagarna har motiverat sina avslagsbeslut.

Det har, delvis på grund av den kritik som framförts om att variationerna är stora över landet, även funnits skäl att utvärdera huruvida det eventuellt finns några sådana anmärkningsvärda och/eller oförklarliga regionala skillnader i andelen beslut mellan Åklagarmyndighetens fyra geografiska åklagarområden (Åklagarområde Nord-Mitt, Åklagarområde Väst-Bergslagen, Åklagarområde Stockholm och Åklagarområde Syd-Öst).

2.3 Inriktningen av tillsynen

Som framgått av det föregående har tillsynen syftat till att granska i vad mån åklagarna beslutar om tillträdesförbud i den utsträckning som lagstiftningen medger, om avslagsbesluten är tillräckligt motiverade för att ge en klar bild av skälen för utgången och om det finns några anmärkningsvärda och/eller

oförklarliga regionala skillnader i andelen beslut mellan Åklagarmyndighetens fyra åklagarområden.

3 Genomförandet av den tematiska tillsynen

3.1 Genomförande

Överåklagaren Mikael Björk har varit ansvarig för den tematiska tillsynen. Kammaråklagaren Ulf Hansson har utfört större delen av gransknings- och analysarbetet.

Den tematiska tillsynen har utgått från de i lagen angivna kraven och relevanta förarbetsuttalanden.

Granskningen har omfattat en statistisk analys av beslutsutfallet för samtliga ärenden under perioden fr.o.m. den 1 mars 2021 t.o.m. den 31 augusti 2023. Underlaget är inhämtat med hjälp av myndighetens statistik- och analysenhet. Därutöver har samtliga beslut fattade under april, maj och juni 2023 granskats med fokus på avslagsbesluten. Det har funnits en beredskap att granska ytterligare ärenden om underlaget visade sig vara otillräckligt.

3.2 Uteblivna polisanmälningar

Det har under granskningsarbetet vid ett flertal tillfällen i massmedia framkommit att handlare utsätts för brott i form av exempelvis stöld i väsentligt större omfattning än vad som anmäls till Polismyndigheten. Såvitt framkommit visade Svensk Handels Trygghetsbarometer att brottsutsattheten inom handeln ökat under fjärde kvartalet 2023 och att en genomgående trend de senaste åren varit att alltför få brott inom handeln har polisanmälts.¹ I 80 procent av stölderna sker inte någon polisanmälan. En i medierapporteringen angiven anledning till den låga anmälningsbenägenheten är att förtroendet för rättsväsendet är lågt eftersom en polisanmälan sällan leder till lagföring eller fällande dom. En annan anledning uppges vara att en polisanmälan tar tid och innebär en administrativ börda.

¹ www.svenskhandel.se, Trygghetsbarometern Q4 2023

4 Rättslig reglering

Tillträdesförbud till butik regleras i lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

4.1 Lagstiftning

De för denna rapport väsentliga paragraferna redovisas nedan.

Förutsättningar för tillträdesförbud

1 § Enligt denna lag får en person förbjudas att få tillträde till och vistas i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktar sig till allmänheten (tillträdesförbud).

Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna. (SFS 2022:406)

2 § En person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas.

En person kan även i annat fall än som avses i första stycket få tillträdesförbud till ett bibliotek, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att väsentligt störa verksamheten där eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom.

Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas.

Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. (SFS 2022:406)

Förfarandet hos åklagaren

10 § Åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud ska vara skriftligt och ange

1. parterna och Polismyndigheten om den har gjort en anmälan enligt 6 § tredje stycket,
2. om tillträdesförbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd och omfattning samt när det upphör att gälla,
3. de skäl som har bestämt utgången,
4. de bestämmelser som åberopas,
5. vad som kan bli följden av att bryta mot förbudet, och
6. möjligheterna att begära omprövning enligt 12 § och domstolsprövning enligt 13 §.

Domstolsprövning

13 § Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av en part, om beslutet har gått parten emot. En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

4.2 Förarbeten²

4.2.1 Närmare om 1 § – definition m.m.

I denna paragraf definieras begreppet tillträdesförbud. Med tillträdesförbud avses att en person förbjuds att få tillträde till och vistas i en butik. Med butik avses som utgångspunkt en lokal för försäljning av varor. Att även tjänster tillhandahålls i lokalen eller att det bedrivs också viss annan verksamhet i lokalen utesluter inte en tillämpning av lagen. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om platsen omfattas av regleringen.

Vidare regleras i paragrafen att tillträdesförbud inte får avse den som är under femton år och att lagen inte påverkar den rätt som tillkommer den som förfogar över butiken att begränsa tillträdet till den. Regleringen ska alltså inte påverka de allmänna möjligheter att bestämma vem som ska få besöka en butik, som den som med äganderätt eller annan rätt förfogar över en plats har.

4.2.2 Närmare om 2 § – förutsättningar m.m.

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna för att ett tillträdesförbud till butik ska få beslutas. En person kan få tillträdesförbud om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Förbudet grundar sig således på en riskbedömning.

För att ett förbud ska bli aktuellt bör det vara fråga om brott som på något sätt har koppling till butiken och till de intressen som lagen avser att skydda. Framför allt handlar det om intresset av skydd för egendom och skydd för person. Det kan vara brott som riktar sig mot butiken, t.ex. tillgreppsbrott eller skadegörelse, men också brott mot besökare eller personal. Det kan också vara fråga om brott som visserligen inte riktar sig mot något enskilt subjekt men som trots det upplevs som störande eller stötande utifrån ordnings- eller säkerhetssynpunkt.

Med att allvarligt trakassera någon avses beteenden som inte nödvändigtvis är straffbara, men som ändå utgör kännbara kränkningar. Förhållanden som hänför sig till den enskildes person bör också beaktas vid riskbedömningen.

Tillträdesförbud kan beslutas om beslutsunderlaget ger stöd för att det finns en risk för att personen kommer att göra sig skyldig till brott eller allvarliga trakasserier. Härvid krävs det en kvalificerad riskbedömning, dvs. att det på grund av särskilda omständigheter finns en sådan risk. Risken för brott eller allvarliga trakasserier måste i det enskilda fallet framstå som klar och konkret. Är risken undanröjd får förbud inte beslutas.

² Ds 2019:1 Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott och prop. 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrott.

Av lagtexten framgår att det särskilt ska beaktas om personen tidigare har begått brott i eller i anslutning till butiken. Brott som visserligen begåtts på sådan plats men där platsen saknat betydelse för dess utförande bör som regel inte tillmätas någon betydelse. Som exempel nämns telefonbedrägeri mot annan än butiken men där samtalet skett just i butiken.

När det gäller frågan om vilken utredning som krävs om ett tidigare brott nämns det i förarbetena att en lagakraftvunnen dom utan vidare kan läggas till grund för bedömningen. Detsamma gäller ett godkänt strafföreläggande eller en åtalsunderlåtelse. Även en fällande dom som inte vunnit laga kraft bör kunna beaktas. I andra situationer, t.ex. då en förundersökning pågår, är det svårare att generellt ange vad som bör gälla. Inte sällan finns det åtminstone en polisanmälan att utgå ifrån. Skuldfrågan behöver alltså inte vara slutligt avgjord för att förbud ska kunna beslutas men en bedömning måste göras i varje enskilt fall.³

Något tidsmässigt samband mellan ett beslut om tillträdesförbud och tidigare brottslighet finns inte reglerat men ju längre tid det gått sedan ett brott begåtts desto lägre bör risken för att det händer igen vara. Ett allvarligare brott kan i allmänhet beaktas under en längre tid.

Tillträdesförbud bör i de flesta fall enligt propositionen komma i fråga först när någon tidigare har begått brott i butiken. Det kan annars vara svårt att påvisa den risk som krävs för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas. Vid riskbedömningen är karaktären av tidigare brott av vikt liksom huruvida det rör sig om enstaka eller flera gärningar. Enstaka brott såsom en stöld eller en ringa stöld kräver större försiktighet vid bedömningen av om tillträdesförbud ska beslutas.

I undantagsfall kan det finnas skäl att besluta om tillträdesförbud trots att personen inte har begått brott i eller i anslutning till butiken. Så kan exempelvis vara fallet om en person upprepat har utfört handlingar i butiken som har karaktär av förstadium till brott men där brottet inte är straffbelagt som försök, förberedelse eller stämpling, t.ex. ringa stöld eller olaga hot. Något formellt hinder mot att besluta om ett tillträdesförbud för en annan butik än den där ett tidigare brott inträffat finns inte men i normala fall är det svårare att konstatera att det också finns en risk för brott i den butik som förbudet i så fall ska avse.

Andra stycket anger att ett beslut om tillträdesförbud endast får meddelas om syftet med förbudet inte kan tillgodoses med andra mindre ingripande åtgärder. Ett exempel på det är när den som förbudet avses att gälla emot kan talas till rätta.

Vid bedömningen om tillträdesförbud ska fattas ska en proportionalitetsbedömning göras, det vill säga att skälen för åtgärden ska uppväga det intrång

³ Jfr "Fotbollsmatchen" NJA 2019 s. 1021 p. 7 (avgörandet handlar om riskbedömningen vid ett tillträdesförbud vid idrottsarrangemang).

eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Avvägningen ska göras mellan å ena sidan intresset av att förebygga brott och allvarliga trakasserier och å andra sidan en grundlagsskyddad rätt att röra sig fritt. Även om förutsättningar för ett tillträdesförbud föreligger kan det finnas flera situationer där ett sådant beslut inte skulle vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i rörelsefriheten det skulle innebära för den enskilde. Ett exempel kan vara om tillträdesförbudet skulle avse den enda butiken på orten och den enskilde inte eller endast med svårighet kan handla på annat sätt. Ju större behov personen har av det som butiken tillhandahåller, exempelvis post eller apotekstjänst, desto starkare talar skälen mot ett förbud.

4.2.3 Närmare om 10 § – förfarandet hos åklagaren

I paragrafen anges hur åklagarens beslut om tillträdesförbud ska utformas. Bestämmelserna gäller såväl bifalls- som avslagsbeslut. Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som har bestämt utgången.

4.2.4 Närmare om 13 § – domstolsprövning

Tingsrätten ska pröva åklagarens beslut på begäran av den part som beslutet gått emot. Om en butik begär prövning kan denna begära att domstolen antingen beslutar om ett tillträdesförbud eller utvidgar ett beslut om förbud. Begäran ska göras skriftligen hos åklagaren och förutom yrkandet innehålla de omständigheter som åberopas till stöd för yrkandet samt de bevis som åberopas och vad varje bevis ska styrka.⁴

⁴ 6 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

5 Beslutsstöd

Åklagarmyndigheten tillhandahåller ett antal beslutsmallar när det gäller tillträdesförbud i ärendehanteringssystemet Cåbra. Dessa mallar innehåller bl.a. standardiserade och kortfattade såväl beslutstexter som skäl och närmare motiveringar för de olika beslutstyperna. Det är möjligt att låsa upp mallarna för att utveckla både beslutstexten och skälen och de närmare motiveringarna i syfte att ge ett mer fylligt, tydligt och för den enskilde mer lättförståeligt beslut, vilket möjligen i förlängningen också kan innebära en större acceptans för beslutet.

Beslutstypen "Ej tillträdesförbud" ger beslutstexten "Tillträdesförbud skall inte meddelas XX" (där XX fylls i med namn och personnummer) och beslutsskälet "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud".

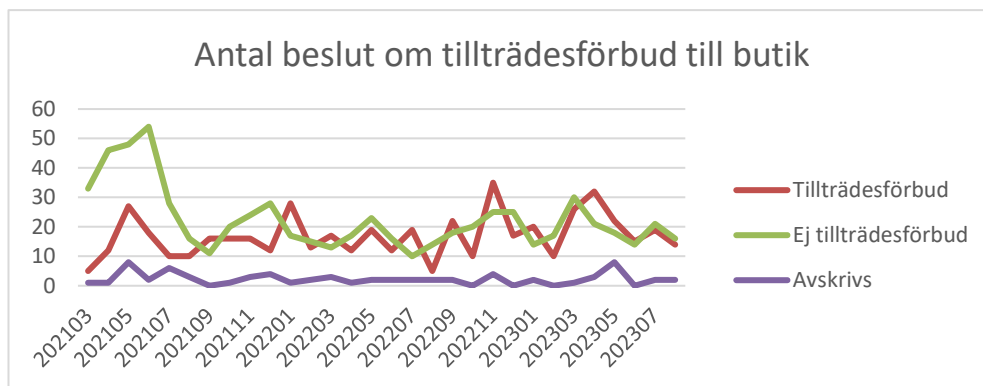
Utöver avslagsbeslut finns också mallar för avskrivningsbeslut, flyttbeslut (som är ett administrativt beslut) och beslut att meddela tillträdesförbud till butik. Samtliga mallar innehåller möjligheter till upplåsning av olika textfält för tydligare motiveringar.

6 Granskning av antalet och andelen beslut om tillträdesförbud m.m.

6.1 Perioden den 1 mars 2021 – den 31 augusti 2023

Lagen om tillträdesförbud till butik trädde i kraft den 1 mars 2021. För att få en uppfattning om omfattningen av antalet beslut som fattats har Utvecklingscentrum inledningsvis tagit in statistikuppgifter för tiden fram till och med augusti 2023. Det kan kortfattat konstateras att det sedan ikraftträdandet och fram till och med augusti 2023 har fattats totalt 1 249 beslut avseende tillträdesförbud till butik. Av dessa beslut var 509 beslut om tillträdesförbud och 672 var avslagsbeslut. Totalt 68 beslut om avskrivning har fattats.

Diagrammet nedan visar hur besluten antalsmässigt fördelat sig under den aktuella tiden.



Från att bifallsfrekvensen inledningsvis, när lagen var ny, legat på en relativt blygsam nivå har andelen beslut om bifall mer eller mindre konstant ökat även om månadsvisa skillnader finns. Första tillämpningsmånaden, mars 2021, utgjorde andelen bifall endast knappt 13 procent (drygt 13 exkl. avskrivning) för att månaderna därefter öka. Den sista månaden, för vilken statistik inhämtats, nämligen augusti 2023, bifölls i genomsnitt 44 procent (47 exkl. avskrivningsbesluten) av ansökningarna.

Diagrammet nedan visar andelen beviljade tillträdesförbud till butik under den aktuella perioden.



6.2 På årsbasis

På årsbasis har bifallsfrekvensen ökat från 30 procent (32 exkl. avskrivningsbesluten) under 2021 (mars – december) via 47 procent (50 exkl. avskrivningsbesluten) under 2022 till 48 procent (51 exkl. avskrivningsbesluten) under 2023 (januari – augusti).

En genomsnittskurva avseende bifallsbesluten visar på en konstant ökning under perioden mars 2021 – augusti 2023.



6.3 Kvartalsvis

För att få en översiktlig bild av utvecklingen av andelen beviljade beslut och andelen avslagsbeslut under perioden den 1 mars 2021 – den 31 augusti 2023 har en kvartalsvis sammanställning gjorts.

Utvecklingen av bifallsfrekvensen redovisas i sammanställd tabell nedan.

Tabell I Fördelning av beslut uppdelat på kvartal

	2021				2022				2023		
	Mars	Kv. 2	Kv. 3	Kv. 4	Kv. 1	Kv. 2	Kv. 3	Kv. 4	Kv. 1	Kv. 2	Jul- aug
Bifall	5	57	36	44	58	43	46	62	56	69	33
Avslag	33	148	55	72	45	56	42	70	61	53	37
Avskr.	1	11	9	8	6	5	6	4	3	11	4
Bifall %	13/13	26/28	36/40	35/38	53/56	41/43	49/52	46/47	47/48	52/57	45/47

Anm. Svart bifallsprocent avser antalet bifallsbeslut jmf med samtliga beslut, inkl. avskrivningar. Röd bifallsprocent avser antalet bifallsbeslut jmf med samtliga beslut, exkl. avskrivningar

2021

Av sammanställningen framgår att det under första tillämpningsmånaden, dvs. mars 2021, fattades fem bifallsbeslut, 33 avslagsbeslut och ett avskrivningsbeslut. Andelen bifallsbeslut uppgick till 13 procent av det totala antalet beslut och avslagsbeslutens andel till 85 procent.

Andra kvartalet 2021, fattades 57 bifallsbeslut (26 procent av det totala antalet beslut) och 148 avslagsbeslut (69 procent av det totala antalet beslut). Det fattades elva avskrivningsbeslut.

Tredje kvartalet 2021 fattades 36 bifallsbeslut (36 procent av det totala antalet beslut), 55 avslagsbeslut (55 procent av det totala antalet beslut) och nio avskrivningsbeslut.

Fjärde kvartalet 2021 fattades 44 bifallsbeslut (35 procent av det totala antalet beslut), 72 avslagsbeslut (58 procent av det totala antalet beslut) och åtta avskrivningsbeslut.

2022

Första kvartalet 2022 fattades 58 bifallsbeslut vilket innebar en ökning av andelen bifall till 53 procent av det totala antalet beslut och det fattades 45 avslagsbeslut, vilket innebar en minskning i avslagsfrekvensen till 41 procent av det totala antalet beslut. Det fattades också sex avskrivningsbeslut.

Andra kvartalet 2022 fattades det 43 bifallsbeslut (41 procent av det totala antalet beslut), 56 avslagsbeslut (54 procent av det totala antalet beslut) och fem avskrivningsbeslut.

Tredje kvartalet 2022 fattades 46 bifallsbeslut (49 procent av det totala antalet beslut), 42 avslagsbeslut (45 procent av det totala antalet beslut) och sex avskrivningsbeslut.

Fjärde kvartalet 2022 fattades 62 bifallsbeslut (46 procent av det totala antalet beslut), 70 avslagsbeslut (51 procent av det totala antalet beslut) och fyra avskrivningsbeslut.

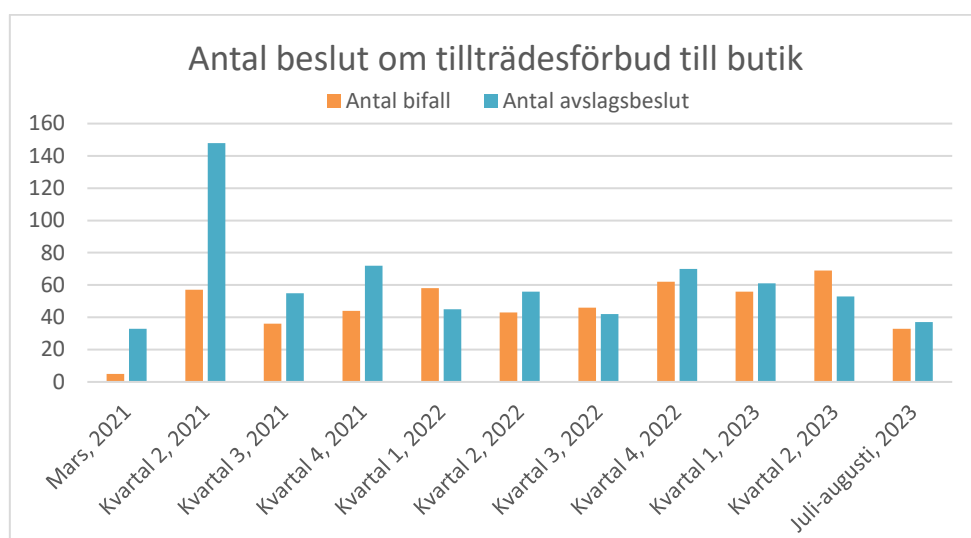
2023

Första kvartalet 2023 fattades 56 bifallsbeslut (47 procent av det totala antalet beslut), 61 avslagsbeslut (51 procent av det totala antalet beslut) och tre avskrivningsbeslut.

Andra kvartalet 2023 fattades 69 bifallsbeslut (52 procent av det totala antalet beslut), 53 avslagsbeslut (40 procent av det totala antalet beslut) och elva avskrivningsbeslut.

Under juli till och med augusti 2023 fattades det 33 bifallsbeslut (45 procent av det totala antalet beslut), 37 avslagsbeslut (50 procent av det totala antalet beslut) och fyra avskrivningsbeslut.

Diagrammet nedan visar den kvartalsvisa fördelningen av antalet bifalls- och avslagsbeslut.



Av diagrammet kan särskilt noteras att det under mars 2021 och andra kvartalet samma år sammanlagt fattades en mycket stor andel avslagsbeslut, vilket kan ha sin bakgrund i en i början stor mängd ansökningar och inledningsvisa tillämpningssvårigheter. Värt att notera är även att bifallsfrekvensen sett under hela perioden varit mer eller mindre ständigt uppåtgående för att i slutet av perioden avstanna vid omkring 50 procent.

6.4 Regional fördelning

6.4.1 Hela den granskade perioden

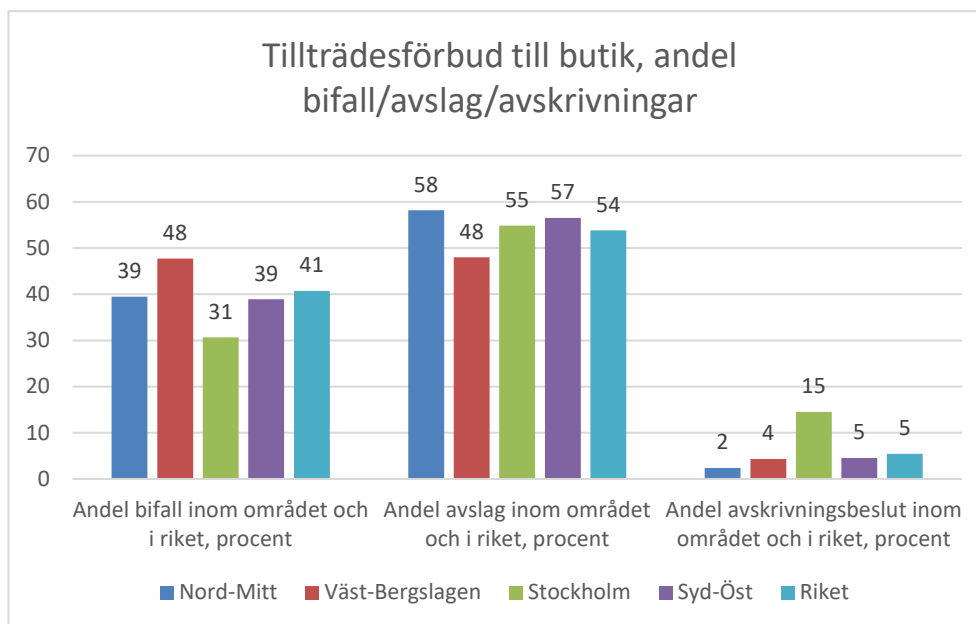
Från den 1 mars 2021 då lagstiftningen om tillträdesförbud till butik trädde i kraft till och med den 31 augusti 2023 har fattats 1 249 beslut enligt denna lag. 509 av dem har varit bifallsbeslut, 672 var avslagsbeslut och 68 var avskrivningsbeslut. Av avskrivningsbesluten kan sju kopplas till Åklagarområde Nord-Mitt, 18 till Åklagarområde Väst-Bergslagen, 27 till Åklagarområde Stockholm och 16 till Åklagarområde Syd-Öst.

Vid en uppdelning av det statistiska materialet på de fyra geografiskt indelade åklagarområdena fördelar sig besluten enligt tabell II.

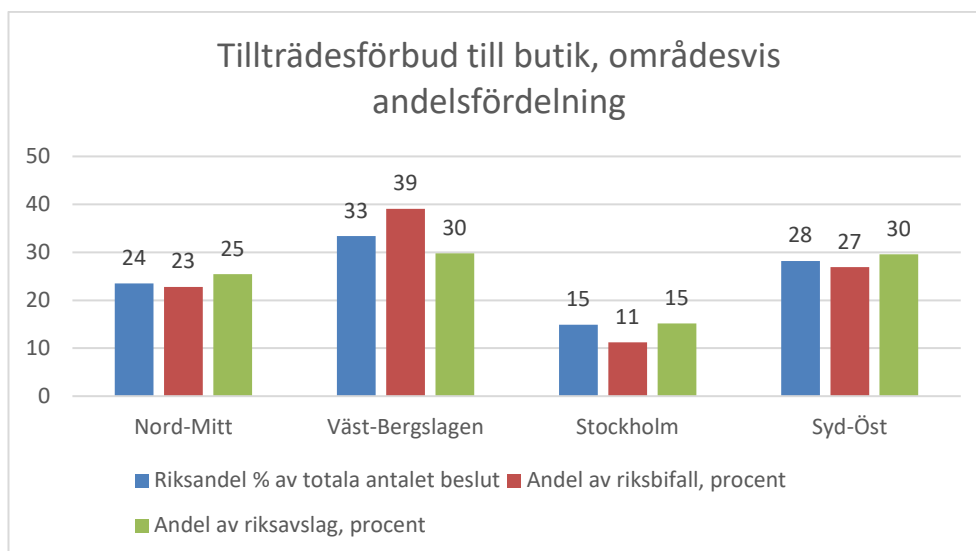
Tabell II Fördelning av beslut uppdelat på åklagarområde

Åklagarområde	Nord-Mitt	Väst-Bergsl.	Stockholm	Syd-Öst	Riket
Antal beslut	294/287	417/399	186/159	352/336	1 249/1 181
Riksandel % av totala antalet beslut	24/24	33/34	15/13	28/28	---
Antal bifall	116	199	57	137	509
Bifall % av beslut inom området/riket	39/40	48/50	31/36	39/41	41/43
Andel av riksbifall %	23	39	11	27	---

Anm. Svart siffra avser antalet/andelen beslut inkl. avskrivningar. Röd siffra avser antalet/andelen beslut exkl. avskrivningar.



Anm. Andelarna utgår från antalet beslut, inkl. avskrivningar.



Anm. Andelarna utgår från antalet beslut, inkl. avskrivningar.

Även om det synes finnas skillnader i bifallsbenägenheten mellan olika områden bör vid en jämförelse andelen bifallsbeslut inom området sättas i relation till områdets andel av samtliga beslut. Vid en sådan jämförelse finns det skäl att notera att åklagarområdenas andel av rikets bifallsbeslut mycket väl överensstämmer med områdets andel av samtliga beslut.

6.4.2 De tre avslutande granskningsmånaderna

Som tidigare har framgått avser den närmare granskningen beslut fattade under perioden den 1 april – den 30 juni 2023. För att se om det har utvecklats några skillnader i den regionala handläggningen särredovisas här beslutsfördelningen för dessa tre månader uppdelat på de fyra åklagarområdena.

Under de tre avslutande granskningsmånaderna har det fattats totalt 133 beslut i landet. Av dessa var 69 bifalls-, 53 avslags- och elva avskrivningsbeslut. Av de elva avskrivningsbesluten kan tio härledas till Åklagarområde Stockholm och ett till Åklagarområde Nord-Mitt.

Tabell III Fördelning av beslut för april t.o.m. juni 2023 uppdelat på åklagarområde

Åklagarområde	Nord-Mitt	Väst-Bergsl.	Stockholm	Syd-Öst	Riket
Antal beslut	31/30	46/46	27/17	29/29	133/122
Riksandel % av totala antalet beslut	23/25	35/38	20/14	22/24	---
Antal bifall	14	30	9	16	69
Bifall % av beslut inom området/riket	45/47	65/65	33/53	55/55	52/57
Andel av riksbifall %	20	43	13	23	---

Anm. Svart siffra avser antalet/andelen beslut inkl. avskrivningar. Röd siffra avser antalet/andelen beslut exkl. avskrivningar.

Värt att nämna är att tio av Åklagarområde Stockholms 27 beslut är avskrivningsbeslut, vilket givetvis bidrar till en låg andel bifallsbeslut. Om dessa tio ärenden bortses från blir bifallsfrekvensen istället 53 procent.

Värt att notera i övrigt är att Väst-Bergslagen står för en förhållandevis stor andel av rikets ärenden om tillträdesförbud till butik, men också att andelen bifallsbeslut där är högre än riksgenomsnittet.

7 Granskning av beslutsmotiveringar

7.1 Perioden den 1 april 2023 – den 30 juni 2023

Även om bifallsfrekvensen säger en del om hur lagen tillämpats och vilket genomslag som den fått är det främst utifrån avslagsbesluten som slutsatser om beslut har meddelats i tillräcklig omfattning kan dras.

Branschföreträdare och enskilda handlare har vid olika tillfällen i massmedia kritiserat åklagare för att dels för få tillträdesförbud meddelas, dels avslagsbesluten är bristfälligt motiverade. Granskningen av beslutsmotiveringar har därför inriktats på just avslagsbesluten och tagit sikte på om de är ändamålsenligt motiverade och framstår som rimliga mot bakgrund av de krav som ställs i lagen och dess förarbeten.

Under den aktuella perioden fattades 53 avslagsbeslut.

När åklagaren i ärendehanteringssystemet Cåbra väljer att fatta ett avslagsbeslut genereras automatiskt motiveringen "Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud." Det finns dock en möjlighet att låsa upp den förvalda motiveringen för en egen fylligare och därmed tillräckligt klagörande motivering. I 21 av besluten har den standardiserade beslutsmotiveringen inte kompletterats ytterligare men i 32 av besluten finns det en fylligare beslutsmotivering, dvs. i drygt 60 procent av besluten.

Exempel på sådana motiveringar är:

I

Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. En person kan få tillträdesförbud till butik om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken. Förutsättningen för ett sådant förbud är att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att personen i fråga kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Avseende nu aktuell ansökan om tillträdesförbud gentemot person kan konstateras att det finns en anmälan om brott avseende ringa stöld vid ett tillfälle. Det har därtill lämnats uppgifter om att brott tidigare skett i butiken vilka butiken valt att inte anmäla och för vilka det saknas bevisning. Det material som nu finns tillgängligt är inte tillräckligt för att anse att det finns risk att personen kommer att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Tillträdesförbud meddelas därmed ej.

II

Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Förbudspersonen är inte tidigare lagförd för brott. Förundersökning pågår visserligen gällande brott i butiken men det framgår också av handlingar att förbudspersonen uppträtt förvirrat och tycks besöka butiken flera gånger per dag utan att minnas att hon varit där. Med

hänsyn till vad som nu nämnts samt att tillträdesförbud endast får meddelas om skälen för åtgärden överväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde kan konstateras att det för närvarande inte föreligger tillräckliga skäl för tillträdesförbud.

III

Förbudspersonen har vid ett tidigare tillfälle lagförts för tillgreppsbrott mot sökanden med brottstid den 28 mars 2022. Han har även varit misstänkt för två ytterligare tillgreppsbrott mot sökanden, med brottstid i juli respektive oktober 2022, som har förundersökningsbegränsats. Det finns i nuläget inga pågående brottsutredningar som har bäring på aktuell bedömning. Tillträdesförbud till butik är ett ingripande tvångsmedel som ska tillämpas restriktivt. De omständigheter som redovisats ovan ger starkt stöd för ansökan. Det senaste anmälda och konkretiserade brottstillfället ligger emellertid en inte helt obetydlig tid tillbaka i tiden. Det bedöms därför, med viss tvekan, att det i nuläget inte föreligger en tillräckligt klar och konkret risk för att förbudspersonen kommer att begå brott mot butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Mot bakgrund av detta saknas det tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

IV

Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Det rör sig om en misstanke om ringa stöld samt ett ytterligare tillfälle då förbudspersonen varit i butiken. Polisutredaren uppfattar som att förbudspersonen nu mår bättre och inte kommer missköta sig i den aktuella butiken. Sammantaget föreligger ingen klar och konkret fara för fortsatt brottslighet i butiken.

V

Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Det finns ingen anmälan om brott eller dokumentation kring brott i butiken över huvud taget. Det kan därför inte konstateras någon klar och konkret risk för fortsatt brottslighet i den aktuella butiken.

VI

Eftersom förbudspersonen numera tycks ha lämnat [ortens namn] saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

VII

Av 2 § lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek följer att en person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. I fall som detta, där personen som ansökan om tillträdesförbud avser inte tidigare lagförts för brott i anslutning till den aktuella butiken, är det påkallat med försiktighet vid bedömning av frågan om tillträdesförbud. De förundersökningar som pågår är i ett tidigt skede och förbudspersonen har inte hörts eller delgetts misstanke om brott. På grund av det anförde saknas på nu tillgängligt utredningsunderlag tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Ansökan ska därför avslås.

VIII

Förbudspersonen är lagförd för en ringa stöld i aktuell butik. Det har inte framkommit några ordningsstörningar eller annan problematik gällande förbudspersonen. Det underlag som finns i ärendet utgör inte tillräckligt stöd för att visa att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att förbudspersonen ska begå brott eller allvarligt trakassera någon i butiken. Det saknas därmed tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

IX

Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. För att en person ska meddelas tillträdesförbud till en butik krävs det att det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken. Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Förbudspersonen har inte lagförts för brottslighet kopplad till den aktuella butiken eller dess medarbetare. Det finns inte heller några polisanmälningar mot förbudspersonen som avser brott som har koppling till den aktuella butiken eller dess medarbetare. Av den befintliga utredningen framgår att butiken har gjort två anmälningar avseende "hot & våld" till Svensk Handel, men som ovan redogjorts för så har några polisanmälningar inte upprättats. Vid en sammantagen bedömning saknas det i nuläget tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

X

Restaurangen [restaurangen namn] har ansökt om tillträdesförbud avseende förbudspersonen. Lag (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek omfattar inte restauranger. Mot denna bakgrund saknas skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

XI

Mot bakgrund av att förbudspersonen avtjänar fängelsestraff med tidigaste dag för villkorlig frigivning den 26 mars 2024 saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.⁵

XII

Förbudspersonen är inte lagförd för tillgreppsbrottslighet i närtid. Den pågående utredningen, som avser misstankar gällande stöld och ringa stöld, ger för närvarande inte tillräckligt stöd för ansökan.

XIII

Förbudspersonen är misstänkt för stöld begången i den aktuella butiken i närtid. Det har dock inte framgått att förbudspersonen begått några andra brott mot butiken eller butikens personal. Den aktuella misstanken är inte i sig tillräcklig för att ensam utgöra skäl för att meddela ett förbud. Det saknas därför - för närvarande - tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

⁵ Beslutet fattades den 21 juni 2023 efter en begäran om förlängning av ett sedan tidigare meddelat beslut om tillträdesförbud gällande till och med den 11 juli 2023.

XIV

Förbudspersonen misstänks för brott i butiken under tiden 17 mars - 21 mars 2023. Enligt uppgift från sökanden kan personen därefter inte misstänkas för brott i butiken. Det saknas därför tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.⁶

XV

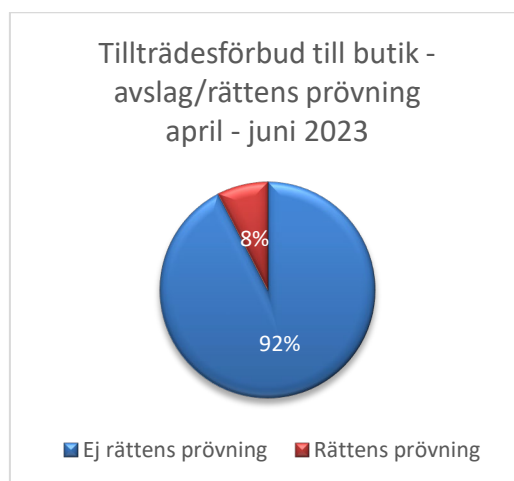
Det saknas tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Enligt sökanden, säkerhetsansvarig på [företagets namn] i [orten], har den utpekade personen inte besökt butiken sen den senaste anmälan som gjordes år 2022. Skäl för tillträdesförbud föreligger inte då.

⁶ Beslutet fattades den 29 juni 2023.

8 Rättens prövning

8.1 Rättens prövning

Vid denna tematiska tillsyn har avslagsbesluten meddelade under perioden april – juni 2023 granskats närmare. I detta sammanhang är det även av vikt att utröna hur många avslagsbeslut det är som har blivit föremål för rättens prövning och hur många avslagsbeslut som har ändrats. Under denna period har det begärts rättens prövning i fyra av de 53 avslagsbesluten, dvs. i åtta procent av avslagsbesluten.



Det finns för närvarande inte någon möjlighet att på ett statistiskt säkerställt sätt – varken genom Åklagarmyndigheten eller Domstolsverket – att inhämta de efterfrågade uppgifterna. Dessa har därför tagits fram vid en manuell granskning.

I tre av prövningsärendena har respektive tingsrätt avslagit överklagandet och således fastställt åklagarens avslagsbeslut. I ett ärende har domstolen – med ordföranden som skiljaktig – ändrat åklagarens beslut och således beslutat om tillträdesförbud. Nedan redogörs i korthet för besluten.

8.1.1 Ärende 1 – avslag

Hälsinglands tingsrätt, mål nr Ä 1038-23

Åklagaren beslutade den 19 april 2023 att inte meddela tillträdesförbud. Beslutet motiverades med att det inte fanns tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

Sökanden begärde rättens prövning och anförde i huvudsak att förbuds-
personen begått brott mot butiken och allvarligt trakasserat medarbetare.

Förbudspersonen besökte dagligen butiken, många gånger påverkad av alkohol och annat varför butikspersonal i enlighet med butikens försäljningsregler nekat förbudspersonen inköp. Butikspersonalen kände stor fruktan och oro kopplad till förbudspersonens besök i butiken. Förbudspersonen hade erkänt tillgrepp i butiken men menat att han inte kunde svara för sina handlingar på grund av sjukdom. Mot detta invände sökanden att om förbudspersonen inte kunde svara för sina handlingar borde han stoppas från att förstöra arbetsmiljön för butikens medarbetare. Det skulle enligt sökanden inte var oproportionerligt att meddela tillträdesförbud.

Åklagaren gjorde vid omprövningen ingen annan bedömning än tidigare. I samband med överlämnandet till tingsrätten uppgav åklagaren bland annat att det vid tidpunkten för beslutet fanns två pågående förundersökningar i vilka förbudspersonen misstänktes för ringa stöld i den aktuella butiken, dels den 18 mars 2023, dels den 31 mars 2023. Under förundersökningen hade det hållits förhör med företrädare för butiken och butikschefen om förbudspersonens agerande i butiken. Mot bakgrund av antalet misstankar i aktuell butik och vad som framkommit vid förhören saknades det vid tillfället tillräckliga skäl att besluta om tillträdesförbud. Därefter framkom att det inletts ytterligare en förundersökning i vilken förbudspersonen misstänktes för övergrepp i rättsak gällande en händelse den 20 april 2023 i den aktuella butiken. Denna anmälan föranledde inte åklagaren att göra någon annan bedömning vad gällde beslutet att inte meddela tillträdesförbud.

Skäl för beslutet

Tingsrätten redogjorde för lagstiftningen och bakomliggande förarbeten och angav bland annat att det visserligen inte krävs att skuldfrågan slutligt avgjorts genom t.ex. en fällande dom för att ett tidigare brott ska kunna beaktas, men att lagstiftaren understrukit att brottsmisstankar i en pågående förundersökning ska beaktas med försiktighet samt att åklagare och domstol bör vara ytterst försiktiga med att i sin riskbedömning göra uttalanden som kan uppfattas som att det tas ställning i skuldfrågan i det parallella brottmålet. Tingsrätten ansåg att det som framkommit i ärendet inte föranledde rätten att göra någon annan bedömning än den som åklagaren gjort. Tingsrätten delade alltså åklagarens bedömning att det för tillfället inte fanns förutsättningar för tillträdesförbud varför yrkandet om tillträdesförbud avslogs.

8.1.2 Ärende 2 – avslag

Gotlands tingsrätt, mål nr Ä 576-23

Åklagaren beslutade den 25 april 2023 att inte meddela tillträdesförbud. Beslutet motiverades med att det inte fanns tillräckliga skäl för ett beslut om tillträdesförbud. Åklagaren kom efter omprövning fram till att beslutet inte skulle ändras. Som stöd sin begäran om rättens prövning beskrev sökanden olika incidenter och bifogade skärmdumpar på meddelanden.

Skäl för beslutet

Tingsrätten redogjorde för bakomliggande lagstiftning och anförde bl.a. följande i sina skäl: Såvitt framkommit i ärendet har förbudspersonen inte dömts för brott i eller i anslutning till butiken under de senaste åren. Den utredning som lagts fram gav inte tillräckligt stöd för slutsatsen att det fanns en sådan klar och konkret risk för att förbudspersonen skulle begå brott i butiken, eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där, som är en förutsättning för att tillträdesförbud ska kunna meddelas. Tingsrätten instämde i åklagarens bedömning att det saknades tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Åklagarens beslut fastställdes.

8.1.3 Ärende 3 – avslag

Uddevalla tingsrätt, mål nr Ä 1731-23

Åklagaren beslutade den 9 maj 2023 att inte meddela förbudspersonen tillträdesförbud. Beslutet motiverades med att det inte fanns tillräckliga skäl för ett beslut om tillträdesförbud. Som närmare motivering angav åklagaren att det rörde sig om tre brottsmisstankar i den aktuella butiken, varav två avsåg misstankar från juni 2022 och en misstanke avsåg februari 2023. Sedan ansökan om tillträdesförbud gjordes i slutet av mars 2023 hade något ytterligare brott inte begåtts i butiken. Sammantaget ansåg åklagaren att det inte förelåg en sådan klar och konkret risk för fortsatt brottslighet i butiken att något tillträdesförbud kunde meddelas.

Åklagaren kom efter omprövning av beslutet fram till att beslutet inte skulle ändras och anförde när ärendet överlämnades till tingsrätten bland annat att det gjorts anmälan avseende olaga hot och ofredande mot en kund utanför butiken i juni 2022 samt ett ofredande i butiken i februari 2023.

Misstankarna låg tidsmässigt relativt långt från varandra och var endast i begränsad omfattning riktad mot butikspersonal. Någon klar och konkret risk för fortsatt brottslighet eller allvarliga trakasserier av någon som befinner sig i butiken förelåg således inte.

Sökanden å andra sidan menade att det fanns mycket bevisning i ärendet att följa upp såsom polisanmälningar gällande hot och ofredande av personal samt att förbudspersonen vid flera tillfällen uppvisat ett aggressivt beteende i butiken.

Skäl för beslutet

Tingsrätten redogjorde för lagstiftningen och konstaterade att det vid prövningen om tillträdesförbud ska meddelas ska göras en riskbedömning för att bedöma om det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att förbudspersonen skulle komma att begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där. Tingsrätten konstaterade vidare att det i ärendet inte hade framkommit att förbudspersonen tidigare dömts för brott i eller i anslutning till butiken.

Tingsrätten bedömde att den utredning som lagts fram inte gav tillräckligt stöd för slutsatsen att det fanns en sådan klar och konkret risk för att förbudspersonen skulle begå brott i butiken eller allvarligt trakassera någon som befinner sig där, vilket är en förutsättning för att tillträdesförbud ska meddelas.

Tingsrätten instämde alltså i åklagarens bedömning att det saknades tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud. Vad sökanden anfört i överklagandet ändrade inte denna bedömning. Sökandens överklagande avslogs.

8.1.4 Ärende 4 – bifall

Malmö tingsrätt, mål nr Ä 6749-23

Åklagaren beslutade den 10 maj 2023 att inte meddela förbudspersonen tillträdesförbud. Beslutet motiverades med att det saknades tillräckliga skäl för att meddela ett tillträdesförbud.

Sökanden begärde rättens prövning och anförde bland annat att de under 2023 hade polisanmält två brott mot butiken. Utöver detta uppgav sökanden att förbudspersonen vid upprepade tillfällen vistats i butiken och enligt tillgängligt videoövervakningsmaterial till synes tillgripit varor men då personen inte tagits på bar gärning hade dessa tillfällen inte polisanmälts. Eftersom förbudspersonen redan begått flera brott mot butiken hade personen visat att han var beredd att begå fler sådana brott som lagstiftningen avser att motverka. Då förbudspersonen redan begått två brott under 2023, framstod risken för fortsatta tillgreppsbrott i butiken som uppenbar och därför klart föll inom gränsen för vad som är klar och konkret risk för att förbudspersonen kommer begå fler brott i butiken. Sökanden ansåg att det var uppenbart att tillträdesförbud skulle meddelas.

Skäl för beslutet

Tingsrätten beslutade den 9 november 2023 att meddela förbudspersonen tillträdesförbud. Efter att ha redogjort för den rättsliga regleringen motiverade tingsrätten beslutet med att förbudspersonen hade anmälts till polisen vid två tillfällen avseende tillgrepp i den aktuella butiken, dels den 14 januari 2023, dels den 30 april samma år. För det första tillgreppet dömdes förbudspersonen för ringa stöld till dagsböter. Såvitt framgick av handlingarna vid tidpunkten för tingsrättens beslut pågick förundersökning beträffande den anmälda stölden den 30 april 2023. Tingsrätten konstaterade vidare att det hade förflutit kort tid mellan de två gärningarna och att det stod klart att förbudspersonen gjort sig skyldig till brott i butiken i vart fall vid ett tillfälle och att förbudspersonen var misstänkt för brott vid ett tillfälle. Härutöver hade sökanden uppgett att han observerat förbudspersonen stjäla i butiken tio gånger.

Tingsrätten ansåg att, trots att förbudspersonen inte gripits vid något av dessa tio tillfällen, denna omständighet borde vägas in i bedömningen av om tillträdesförbud borde meddelas. Mot denna bakgrund och trots att förbudspersonen dömts för endast en ringa stöld i den aktuella butiken och var misstänkt för endast ett annat tillgreppsbrott fann tingsrätten att det förelåg sådana särskilda omständigheter som utgör en klar och konkret risk för att förbudsperson skulle komma att begå brott i butiken. Åtgärden ansågs inte oproportionerlig varför tingsrätten meddelade förbudspersonen tillträdesförbud.

Tingsrättens ordförande var skiljaktig och anförde följande. Det förhållandet att förbudspersonen har dömts för ringa stöld begången i januari 2023 och att denne vid rättens prövning var misstänkt för ytterligare ett tillgreppsbrott i april 2023 var, med beaktande av de höga krav som ställs i lagstiftningen, inte tillräckligt för att bedöma risken för ytterligare brott i butiken som klar och konkret. På grund härav skulle sökandens yrkande avslås och åklagarens beslut stå fast.

9 Slutsatser

9.1 Beslutas det om tillträdesförbud i tillräcklig omfattning?

Som framgår av kapitel 7 har vi granskat samtliga 53 avslagsbeslut som meddelats under en tremånadersperiod under 2023. Mot bakgrund av de krav som lagstiftaren ställer upp har vi inte i något av dessa fall sett anledning att ifrågasätta åklagarnas bedömning utifrån det material som funnits tillgängligt för oss. Sett till denna period är det alltså vår bedömning att tillträdesförbud har meddelats i tillräcklig omfattning.

Tingsrätternas prövning av de fyra avslagsbeslut som under tremånadersperioden förts till domstol ger inte skäl till någon annan slutsats.

Den statistiska inventeringen ger stöd för att ökningen av andelen beslut om tillträdesförbud framstår som betydande och relativt snart efter ikraftträdandet har beslutsutfallet stabiliserats på en nivå där omkring hälften av de ansökningar som prövas i sak också föranleder tillträdesförbud. Några omedelbara slutsatser låter sig inte dras av detta konstaterande, men möjligen har en godtagbar nivå för andelen fattade beslut om tillträdesförbud nåtts.

Vår samlade bedömning är att åklagarnas tillämpning innebär att tillträdesförbud meddelas i tillräcklig omfattning. Det finns därvid skäl att återkomma till att det, enligt de anvisningar som lagstiftaren har gett, normalt krävs att förbudspersonen tidigare har begått brott i butiken för att förbud ska meddelas, att försiktighet påkallas när det bara är fråga om något enstaka brott och att det på hela taget är en tämligen restriktiv bedömning som ska göras.

Som anges i avsnitt 3.2 så polisanmäls endast 20 procent av butiksstölderna. Oavsett skälen till detta är den låga anmälningsfrekvensen i förening med lagstiftarens högt ställda krav en möjlig förklaring till varför inte ännu fler tillträdesbeslut fattas.

9.2 Är motiveringarna tillräckliga?

Åklagarmyndigheten tillhandahåller i sitt ärendehanteringssystem Cåbra förvalda beslutsmotiveringar som utifrån ett tydlighetsperspektiv är kortfattade. Frågan är om de förvalda beslutsmotiveringarna när det gäller avslagsbesluten är tillräckligt klagörande och om de ligger i linje med förvaltningslagens krav.

Som tidigare har nämnts ska åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud enligt 10 § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek vara skriftligt och bl.a. ange de skäl som har bestämt utgången.

Av 11 § framgår att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas vid handläggningen av ärenden om tillträdesförbud, bl.a. 32 § första stycket, andra stycket 2 och tredje stycket om motivering av beslut. Av 32 § första stycket framgår att ett beslut ska motiveras på ett klagörande sätt om det antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt om det inte är uppenbart obehövt. Det ställs dock inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena – fakta – i ärendet eller för hur vart och ett av dessa har bedömts utan i okomplicerade ärenden kan en motivering ofta lämnas i några korta meningar.⁷

Såvitt framgått av granskningen av de 53 avslagsbeslut som fattats under perioden den 1 april 2023 till och med den 30 juni 2023 har åklagaren i drygt 60 procent av avslagsbesluten utnyttjat möjligheten till ytterligare motivering. De mer utförliga beslutsmotiveringarna är allt ifrån särskilt resonerande och förklarande till mer konkreta där det exempelvis kan anges att lagstiftningen inte är tillämplig i det enskilda fallet.

När det gäller övriga beslut så har åklagarna alltså använt de förvalda beslutsmotiveringar som Åklagarmyndigheten tillhandahåller. Det innebär att den kritik som branschföreträdare och enskilda handlare har riktat mot åklagarnas i många fall kortfattade och standardiserade beslutsmotiveringar i själva verket tar sikte på dessa förvalda beslutsmotiveringar. Utvecklingscentrum kommer därför att se över dessa så att åklagarna på ett enklare sätt än idag kan motivera avslagsbeslutet på ett tydligare sätt, exempelvis genom att ta fram förslag till förvalda motiveringar som tydligare förklarar i vilket avseende eller vilka avseenden som förutsättningar för tillträdesförbud saknas.

9.3 Finns det regionala skillnader?

Vi har redovisat utfallet av det statistiska underlaget uppdelat på de fyra geografiskt indelade åklagarområdena och har i anslutning till det gjort några små noteringar. Varken där eller i vår granskning i övrigt har vi dock uppmärksammat några mer betydande regionala skillnader i tillämpningen av lagstiftningen.

⁷ Se Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (9 juni 2023, Version 1B, JUNO, kommentaren till 32 § under rubriken Myndigheten ska ge en klagörande motivering. Se även JO 2016/17 s. 459.

10 Beslut

Den tematiska tillsynen avslutas genom denna rapport.

Utvecklingscentrum kommer att se över beslutsstödet i ärendehanteringssystemet Cåbra så att åklagarna på ett enklare sätt än idag kan motivera avslagsbeslutet på ett tydligare sätt, exempelvis genom att ta fram förslag till förvalda motiveringar som tydligare förklarar i vilket avseende eller vilka avseenden som förutsättningar för tillträdesförbud saknas.

Mot bakgrund av vad som sägs i föregående stycke och i avsnitt 9.2 överlämnas tillsynsrapporten till it-avdelningen för kännedom.

Utvecklingscentrum kommer under verksamhetsplaneringen inför 2025 att inventera behovet av ett erfarenhetsseminarium för åklagare som handlägger ärenden om tillträdesförbud till bl.a. butiker.



ÅKLAGARMYNDIGHETEN